

Обеспечение безопасного, надежного и мирного использования облучательных установок в контексте законодательной деятельности

Энтони Уотеролл и Чэньчэнь Лян

Безопасное, надежное и мирное использование ядерных технологий дает обществу большие преимущества, однако ионизирующее излучение, являющееся неотъемлемым атрибутом самых разных применений, может создавать значительные риски для здоровья людей и окружающей среды. Для того чтобы минимизировать такие риски, необходимы хорошо структурированные правовые механизмы, с помощью которых можно оценивать, ограничивать и контролировать воздействие излучения.

Важное место во многих областях, связанных с ядерными технологиями (см. стр. 22), занимают установки, использующие ионизирующее излучение (УИО), которые не несут радиационных рисков по сравнению с атомными электростанциями, и, соответственно, на них не распространяются те требования в области радиационной безопасности и физической ядерной безопасности, которые применимы к ядерным реакторам. В отношении УИО и связанной с ними деятельности должны применяться нормы безопасности в соответствии с дифференцированным подходом. Это подразумевает, что они должны подлежать лицензированию, регулированию и проверке со стороны регулирующих органов.

Фундаментальную ответственность за создание, поддержание и укрепление всеобъемлющих национальных правовых основ, включая нормативно-правовую базу, несут государственные институты. Во многих странах правовая иерархия такова, что на верхнем уровне находятся конституционные инструменты, которым подчинена законодательная база, определяемая на законодательном уровне и состоящая из принятых законов.

Такая законодательная база обеспечивает юридические основания для применения юридически обязывающих и необязывающих документов, таких как Объединенная конвенция о безопасности обращения с отработавшим топливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами и Кодекс поведения по обеспечению безопасности и сохранности радиоактивных источников, а также соответствующих норм безопасности МАГАТЭ и руководящих материалов по физической ядерной безопасности.

Законодательная база является основой для системы регулирующего контроля и предусматривает создание или назначение регулирующего органа, обладающего необходимой независимостью, людскими и финансовыми ресурсами и четко определенным набором функций. К ним относятся нормотворчество, выдача разрешений,

проведение инспекций и обеспечение соблюдения требований, а также четкое разграничение и координация обязанностей. Такая законодательная база необходима для безопасного, надежного и мирного использования ионизирующего излучения, и многие страны рассчитывают на поддержку МАГАТЭ в ее создании.

Законодательный процесс не всегда идет легко

Уже много лет правительства стран обращаются за помощью в создании или укреплении национальной правовой базы в области ядерных технологий. «Как показывает опыт, разработка законодательства в ядерной сфере не всегда является простой задачей, — говорит руководитель Секции ядерного и договорного права МАГАТЭ Вольфрам Тонхаузер. — Есть три общие технические области — ядерная безопасность, физическая безопасность и гарантии. И все они должны быть охвачены адекватным и всесторонним образом».

Кроме того, национальное ядерное законодательство должно соответствовать конституционным и институциональным требованиям правовой системы каждой страны, при этом в максимально возможной степени обеспечивая гармонизацию и согласованность с законодательной базой других стран в ядерной сфере.

Законодательным и директивным органам важно признавать особый характер ядерных технологий и их применения, не в последнюю очередь в связи с тем, что они могут быть связаны с политическими, конфиденциальными и стратегическими вопросами, а также с рисками в области безопасности, имеющими национальное, международное и региональное значение. Кроме того, законодателям необходимо учитывать межотраслевой характер ядерных технологий и связанных с ними установок и видов деятельности, поскольку они могут встречаться в различных секторах и областях, таких как здравоохранение, энергетика, промышленность, транспорт, водные ресурсы, продовольствие и сельское хозяйство.

Соответственно, законотворчество требует всесторонней оценки различных существующих и применимых в данном контексте регламентированных подходов, законов, а также нормативно-правовой базы и механизмов. Нередко требуется внести серьезные или комплексные изменения в существующие подходы, что влечет за собой значительные межучрежденческие проблемы в области

регулирования. Для многих законодателей ядерная отрасль является узкоспециализированной, сложной и технической областью, и это часто предполагает использование в национальном законодательстве технической терминологии и определений.

Для решения этих и других проблем МАГАТЭ оказывает поддержку национальным компетентным органам по линии программы законодательной помощи. Она осуществляется в рамках программы технического сотрудничества МАГАТЭ с целью повышения осведомленности и создания потенциала в области ядерного права, что позволяет разрабатывать нормы ядерной безопасности и физической безопасности, в том числе применительно к установкам, использующим ионизирующее излучение, а также применительно к аспектам их лицензирования, регулирования и инспектирования.

Многогранная программа помощи МАГАТЭ предусматривает организацию встреч с лицами, принимающими решения, политиками, старшими должностными лицами и законодателями, такими как парламентарии; проведение национальных, субрегиональных и региональных семинаров-практикумов для широкого круга должностных лиц; анализ законопроектов и принятых законов в ядерной области. Эта программа также способствует созданию потенциала на основе профильных учебных мероприятий, таких как Институт ядерного права. Это ежегодная двухнедельная учебная программа в области ядерного права, которую

организует МАГАТЭ и которая посвящена вопросам разработки законодательства. Лишь за последнее десятилетие в Институте ядерного права прошли подготовку более 500 должностных лиц, было проведено более 200 двусторонних мероприятий по разработке законодательства, а также 53 национальных семинара-практикума и 18 региональных и субрегиональных семинаров-практикумов.

В последнее время организуются вебинары по ядерному праву, которые способствовали развитию диалога с государствами-членами в этой области. За последние десять лет более десяти стран в Азиатско-Тихоокеанском регионе, десять стран в Европе и более двадцати стран в Африке благодаря законодательной помощи МАГАТЭ приняли новое законодательство или пересмотрели действующие нормы. Бруней-Даруссалам и Филиппины, где недавно были установлены циклотроны, а также Иордания, где теперь эксплуатируются ускорители, — это лишь несколько примеров стран, которые получили такую помощь. Наконец, авторитетными источниками информации в этой области по-прежнему остаются такие публикации МАГАТЭ, как «Справочник по ядерному праву» и особенно «Справочник по ядерному праву: имплементирующее законодательство».

Лишь за последнее десятилетие в Институте ядерного права прошли подготовку более 500 должностных лиц.

(Фото: Д. Кальма/МАГАТЭ)

